

3. URBANISMO

La renovación de la afección registral al cumplimiento de la obligación de urbanizar y el tercer adquirente de finca reparcelada no subrogado en el pago de las cargas pendientes

The renewal of the urban liability in the land registry and the third party after a plot redivision process without taking the respective obligations

por

VICENTE LASO BAEZA

Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico

RESUMEN: La Resolución de 21 de junio de 2017 plantea, por una parte, las condiciones para la inscripción de una nueva afección registral al cumplimiento de la obligación de urbanizar una vez caducada la originaria y, por otro, permite detenerse en el régimen jurídico en el que se encuentra, ante posibles reclamaciones en orden a sufragar los gastos de urbanización, el tercer adquirente de suelo reparcelado cuando no se hubiera subrogado voluntariamente en las cargas pendientes de urbanización.

ABSTRACT: *The decisión of 21 June 2017 raise, on one side, the conditions under which the urban liability can be registered in the land registry regarding the fulfilment of the obligations attributable to the landowner and, on the other hand, the position of the third party after a plot redivision process without taking the respective obligations once the urban liability has been already cancelled.*

PALABRAS CLAVE: Afección. Gastos. Urbanización. Caducidad. Nueva constancia. Tercer adquirente. Procedimiento. Reclamación gastos.

KEY WORDS: *Urban liability. Renewal. Expiration. Urbanisation. Third party. Cost claim.*

SUMARIO: I. ANTECEDENTES Y CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN DE 21 DE JUNIO DE 2017: 1. CONSIDERACIÓN INICIAL. 2. LOS MOTIVOS CONSIGNADOS EN LA NOTA DE CALIFICACIÓN. 3. BREVE REFERENCIA AL RECURSO GUBERNATIVO. 4. LOS FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN DE 21 DE JUNIO DE 2017.—II. SÍNTESIS DE LA DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL HASTA LA RESOLUCIÓN DE 21 DE JUNIO DE

2017.—III. SOBRE LA RENOVACIÓN DE LA AFECCIÓN REGISTRAL DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN.—IV. EN CUANTO A LA POSICIÓN DEL TERCER ADQUIRENTE CON EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN INSCRITO Y LA AFECCIÓN CADUCADA QUE NO SE HUBIERA SUBROGADO EN EL PAGO DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN: 1. LA CONDICIÓN DE TERCEROS ADQUIRENTES, POSEEDORES DE BUENA FE, DE LOS ADQUIRENTES DE PARCELAS DE RESULTADO O VIVIENDAS. 2. LA TRASLACIÓN DE LAS OBLIGACIONES A LOS SUBROGADOS LEGALES.—V. LA POSICIÓN DE LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN: 1. LA NATURALEZA DE LA JUNTA Y SU PROYECCIÓN SOBRE LOS TERCEROS POSEEDORES. 2. LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA OBLIGACIÓN Y SU INCIDENCIA PROCESAL.

I. ANTECEDENTES Y CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN DE 21 DE JUNIO DE 2017

1. CONSIDERACIÓN INICIAL

Centrado el comentario precedente de la Resolución de 25 de abril de 2017¹ en el análisis del requisito de la firmeza de los actos administrativos de naturaleza urbanística a partir de la instancia suscrita por el agente urbanizador del Sector PP-33 Bulevar del Plan General de Ordenación Urbana de Villajoyosa por la que se pretendió la inscripción de la Memoria de cuotas de urbanización de tal Sector aprobada por acuerdo municipal de 26 de octubre de 2016 y decreto de Alcaldía de 3 de noviembre siguiente, el presente parte de una nueva nota de calificación dictada tras la subsanación del primer defecto que da lugar a la nueva Resolución de 21 de junio de 2017.

Así, tal y como se hace constar en la Resolución, *«la cuestión de fondo que es objeto de controversia en este expediente se centra en la posibilidad de hacer constar en el Registro las nuevas cantidades que determinan la afección de una serie de fincas a los gastos de urbanización derivados de una reparcelación urbanística, teniendo en cuenta que el acuerdo que fija las nuevas cuotas ha sido presentado cuando ya ha caducado el plazo de vigencia de la afección practicada por estos conceptos al tiempo de inscribir el proyecto de reparcelación»*.

2. LOS MOTIVOS CONSIGNADOS EN LA NOTA DE CALIFICACIÓN

Pues bien, en relación con los motivos consignados en la nota de calificación a fin de rechazar la inscripción de la Memoria de las nuevas cuotas de urbanización se recuerda que el Proyecto de Reparcelación en su día aprobado fue inscrito el 27 de noviembre del 2009 extendiendo sobre las parcelas de resultado la afección real al cumplimiento de la obligación de urbanizar y de los demás deberes dimanantes del Proyecto y de la legislación urbanística conforme al artículo 19 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, señalando en las inscripciones primeras las respectivas cuotas de afección al pago en la cuenta de liquidación definitiva e indicándose las correspondientes cantidades que representaban en la cuenta de liquidación provisional del Proyecto.

De igual modo, después de reflejar las reglas dispuestas en el artículo 20 del citado Real Decreto en orden a la caducidad y cancelación de la afección con expresión, en cuanto a la primera, de que se produce a los siete años de su fecha sin perjuicio de la aplicación de un plazo de caducidad de dos años cuando durante

su vigencia se hubiera elevado a definitiva la cuenta de liquidación provisional, también en cuanto a la cuestión de la caducidad se refiere seguidamente a la doctrina sentada en las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 31 de enero y 26 de mayo del 2014. Se dice así de tal doctrina, una vez resaltado el hecho de haber recaído ambas resoluciones en el ámbito de la Comunidad Valenciana, que «*vino a decir que este plazo de caducidad es automático, sin que en ningún caso quepa "renovación" o "prórroga" de la afección al pago de los costes de urbanización, una vez ya transcurridos los siete años desde la fecha de su inscripción*».

Concluye con ello afirmando la nota de calificación que, «*en definitiva, el Registrador que suscribe esta calificación considera que la afección real inscrita el 27 de noviembre del 2009 está ya caducada a día de hoy y pendiente de cancelación, razón esta por la cual no cabe en este momento, fuera de la vigencia de dicha garantía real, la inscripción de la Memoria de cuotas de urbanización de que se trata, simplemente determinativa o especificativa de las cantidades a satisfacer y el calendario de pagos aprobado*», a lo que se añade, como razón adicional, que tal «*Memoria viene a suponer, en síntesis, una mera modificación de las cantidades en la cuenta de liquidación provisional, algunas de ellas ya satisfechas, y el establecimiento de un calendario de pagos al Agente Urbanizador del sector. Modificación esta que por su simplicidad no implica una retasación de cargas y que dista mucho de ser una modificación sustancial del Proyecto de Reparcelación que permita la práctica de una nueva afección real*».

3. BREVE REFERENCIA AL RECURSO GUBERNATIVO

Del recurso gubernativo interesa destacar que, además de que la cita de las Resoluciones de 31 de enero, 26 de mayo y 13 de junio de 2014 se efectúa en sentido contrario al realizado en la nota de calificación, se pone especial énfasis en que durante la ejecución de las obras de urbanización del Sector PP-33 se constató la existencia de una discordancia entre las previsiones iniciales dispuestas en la alternativa técnica seleccionada y la realidad de las obras de urbanización que debían ser efectivamente ejecutadas en beneficio de la actuación con la necesidad consiguiente de tramitar un nuevo Proyecto técnico que, además de la previsión de las nuevas obras, reflejara el coste actualizado al momento de su ejecución dando a su vez lugar a una nueva Memoria de cuotas.

Fue así por la anterior necesidad por lo que, en efecto, se aprobó el denominado Proyecto de Urbanización «Modificado», fundando la procedencia de la nueva afección, ello más allá del carácter sustancial o no de las nuevas actuaciones precisas, en lo dispuesto en el artículo 181.2 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, el cual disponía que «*(...) El urbanizador podrá solicitar, en cualquier momento posterior, que se practique una nueva afección, en la cuantía que apruebe la administración actuante, hasta cubrir el importe total debido por cuenta de cada finca resultante (...)*».

4. LOS FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN DE 21 DE JUNIO DE 2017

La estimación del recurso interpuesto contra la nota de calificación se justifica a partir de los siguientes razonamientos:

a) En primer lugar, se invocan las Resoluciones de 31 de enero, 26 de mayo y 13 de junio de 2014 a fin de destacar los efectos de garantía real derivados de la afección urbanística vinculada a lo que denomina «*la ejecución de los Proyectos de repartelación*», citando al tal fin los artículos 16.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, 19 del Real Decreto 1093/1997 y 92.5 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, regulación autonómica que cuenta con los precedentes de los artículos 72 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística y 181 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana.

b) Sucesivamente se refiere la Resolución a que la regulación de los actos de naturaleza urbanística, incluyendo los plazos de duración de los asientos registrales y la posibilidad o no de su prórroga, constituye una competencia exclusiva del Estado con base en el artículo 149.1.8^a de la Constitución, lo que determina su aplicabilidad «*independientemente de que, como sucede en determinados casos, la legislación autonómica, que a su vez es competente en materia de gestión urbanística, prevea la posibilidad de practicar nueva afección*».

c) La Resolución, esgrimiendo una afirmación reiterada en las anteriores tres Resoluciones de 31 de enero, 26 de mayo y 13 de junio de 2014, justifica el plazo de vigencia de la afección en siete años por entender que con él el legislador contemplaba un plazo suficiente para la ejecución de la urbanización y para exigir las respectivas cantidades, no obstante lo cual no deja de reconocer que, «*en situaciones de ralentización de la actividad inmobiliaria como la actual*», puede ocurrir «*que dicho plazo resulte insuficiente*».

d) Después de una serie de consideraciones sobre el cómputo del plazo de caducidad, los efectos de la afección frente a terceros adquirentes que no se hubieran subrogado voluntariamente en las cargas pendientes de urbanización y el régimen de aplicación del plazo especial de dos años a raíz de la liquidación definitiva, quizás por mera inercia reproduce la Resolución un texto reiterado en las señaladas Resoluciones de 2014 sin relación alguna con el objeto del recurso interpuesto al referirse a la no admisión de la aplicación analógica a las notas marginales de afección real de la prórroga prevista para las anotaciones preventivas en el artículo 86 de la Ley Hipotecaria por falta de identidad de razón entre ambas clases de asientos.

e) A partir de este punto es cuando la Resolución aborda la concreta cuestión sobre la posible renovación de la afección, a cuyo fin afirma en el Fundamento de Derecho Séptimo que «*(...) nada obsta a la extensión de una nueva nota de afección, permitida por otra parte en la legislación autonómica, en caso de producirse una modificación del proyecto de urbanización que implique a su vez la de las cuotas correspondientes a la repartelación previamente inscrita, (...) y ello con independencia de la envergadura de la modificación operada, pues con ello se consigue que el Registro se adecue con exactitud a los cambios efectuados. Siempre, claro está, que la alteración del proyecto cumpla las reglas generales previstas al efecto, entre ellas que hayan sido notificados todos los propietarios y titulares de derechos y cargas de las fincas de que se trata y que dichos acuerdos sean firmes, habiendo puesto fin a la vía administrativa*».

f) Concluye finalmente la Resolución haciendo referencia a que la nueva Memoria del Proyecto de Urbanización «*provoca un nuevo cálculo de las cantidades por las que cada una de las fincas surgidas de la repartelación han de quedar afectas en garantía de la satisfacción de los costes de urbanización*», lo cual permite concluir con que «*no existe ningún obstáculo para que se puedan reflejar en el*».

Registro las nuevas cuotas de afección de las fincas a los costes de urbanización resultantes de la alteración del proyecto inicial»

II. SÍNTESIS DE LA DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL HASTA LA RESOLUCIÓN DE 21 DE JUNIO DE 2017

Como en efecto pone de manifiesto la Resolución de 21 de junio de 2017 frente a la nota de calificación, la serie de Resoluciones que la preceden sobre la cuestión tratada, de 31 de enero, 26 de mayo y 13 de junio de 2014, se pronuncian de modo favorable a la admisión de la renovación de la constancia registral de la afección de las fincas afectadas por un proceso reparcelatorio cuando su justificación se encontrara en la alteración de las cargas de urbanización.

En este sentido, las notas más relevantes que cabe destacar al respecto son las siguientes:

a) Se comienza por reconocer que aun cuando el plazo legal asignado a la afección respondió a su consideración por el legislador como suficiente para la ejecución de la urbanización, no puede sin embargo ocultarse su insuficiencia en períodos de ralentización de la actividad inmobiliaria.

b) Se reconoce que es al legislador estatal al que corresponde la competencia exclusiva sobre la regulación de la inscripción de los actos de naturaleza urbanística así como sobre el plazo de duración de los asientos registrales, lo cual se ve acompañado de la afirmación de que por la legislación autonómica se prevea la posibilidad de practicar una nueva afección.

c) Si bien la causa última inicialmente parecería que habría de situarse necesariamente en la concurrencia de una modificación del Proyecto de Urbanización de la que resultara el incremento de las cargas respectivas, aunque la anterior habría de ser la situación más habitual no siempre habría de concurrir como condición necesaria para la alteración de las afecciones registrales.

d) Así, en efecto, mientras las Resoluciones de 26 de mayo y 13 de junio de 2014, y de 21 de junio de 2017 hacen referencia expresa a la posible renovación de la afección «*en caso de producirse una modificación del proyecto de urbanización*», no lo hace así, sin embargo, la de 31 de enero de 2014, la cual lo refiere acertadamente al Proyecto de Reparcelación por cuanto, en el caso en ella tratado, fue en virtud de una sentencia por lo que se hizo necesario acometer su modificación hasta el punto de tener que rehacerse por razón de la exclusión de fincas del ámbito afectado.

e) A tal fin, la diversidad de causas que se desprende de las Resoluciones precedentes lo que en realidad pone de manifiesto es que la renovación de la afección puede venir justificada no solo en virtud de una modificación del Proyecto de Urbanización incrementando las cargas de urbanización, lo que, como se ha dicho, será lo habitual, sino también cuando manteniéndose el Proyecto de Urbanización original concurrieran razones sobrevenidas tales como la mencionada reconfiguración del ámbito que hubieran de dar lugar a una reasignación de las afecciones. En suma, como sostienen las cuatro Resoluciones, lo relevante es que cualquiera que fuera la causa que motivara la extensión de una nueva afección a lo que diera lugar fuera a la modificación «*de las cuotas correspondientes a la reparcelación previamente inscrita*».

f) Por otro lado, la Resolución de 21 de junio de 2017 introduce una novedad respecto de las anteriores resoluciones al sostener que la extensión de la nueva nota de afección tenga lugar «*con independencia de la envergadura de la*

modificación operada», lo que se relaciona con el objetivo de que «*el Registro se adecue con exactitud a los cambios efectuados*».

g) Por último y aunque suponga una reiteración de lo ya dicho, las cuatro Resoluciones afirman que «*respecto a los titulares del dominio u otros derechos reales o cargas cuya inscripción o anotación se haya producido sobre las fincas de resultado, sin intervención en el expediente de equidistribución, y que no se hayan subrogado voluntariamente en las cargas pendientes de urbanización, hay que entender que la afección urbanística sólo podrá perjudicarles en la medida en que resulte inscrita y no haya caducado*».

III. SOBRE LA RENOVACIÓN DE LA AFECCIÓN REGISTRAL DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN

Si, como dice la Dirección General, la competencia exclusiva del Estado en la regulación de la inscripción de los actos de naturaleza urbanística se extiende a la determinación de los plazos de vigencia de los asientos registrales y si, como consecuencia del ejercicio de tal competencia y como también dice la Dirección General, el legislador optó por un plazo máximo de siete años de vigencia de la afección dispuesta justamente por considerarlo tiempo suficiente para acceder a la culminación del proceso de ejecución del planeamiento urbanístico en los ámbitos necesitados de una actividad urbanizadora de transformación del suelo, la primera cuestión que cabe plantearse es la de la admisión de la renovación de la afección, especialmente cuando tal posibilidad no figura contemplada en la legislación autonómica.

En este sentido no deja de ser curioso contemplar que de las cuatro Resoluciones citadas, en tres de ellas, las de 31 de enero y 26 de mayo de 2014 y la de 21 de junio de 2017, se actuaba en el ámbito de la Comunidad Valenciana en el que, en todo caso, si bien bajo la vigencia de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana se admitió en su artículo 181 la renovación de la afección mediante la práctica de una nueva a instancias del urbanizador, no ocurrió ya lo mismo en la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio según se desprende de su artículo 92.5 tomada en consideración en la de 21 de junio de 2017.

Por lo que se refiere a la cuarta resolución, la de 13 de junio de 2014, se da la circunstancia particular de que, pese a venir referida a una nota de calificación extendida por el Registrador de la Propiedad de Santa Fe, núm. 2, provincia de Granada, se hace referencia expresa entre la normativa de aplicación al artículo 181 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, lo que muy previsiblemente explica la coincidencia de su argumentación sobre la renovación de la constancia de la afección con las dos precedentes del mismo año 2014 al descansar en ambos casos en lo dispuesto en la referida Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

De este modo, lo que cabe apreciar es que así como la Dirección General admite la posibilidad de practicar una nueva afección lo justifica sobre la base de que fuera expresamente contemplado por el legislador autonómico, lo que no se ve obstaculizado por el simultáneo reconocimiento de la competencia exclusiva del legislador estatal en orden a la regulación de los plazos de duración de los asientos registrales.

La situación paradójica a que lleva lo anterior es pues clara. Mientras la legislación estatal nada dice sobre la posibilidad de practicar una nueva afección

una vez caducada la originaria derivada de la inscripción de la reparcelación, expresa la Dirección General,矛盾地 con el previo reconocimiento de la competencia exclusiva estatal, que podrá prever la renovación el legislador autonómico, lo que, en el caso de la legislación valenciana, así tuvo lugar durante el periodo de vigencia de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, es decir, no ya una vez derogada por la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio.

En este sentido, la duda inmediata que cabe plantear es clara. ¿Cabe admitir la renovación de una afeción caducada cuando guardando silencio al respecto el legislador estatal también lo hace el autonómico?

Según José Manuel GARCÍA GARCÍA² y en línea con la consideración inicial reflejada en la Resolución de 21 de junio de 2017, el establecimiento del plazo máximo de siete años respondía a su consideración como «*plazo suficiente para exigir las cantidades correspondientes*», a lo que añade la referencia al artículo 128.1 del Reglamento de Gestión Urbanística en cuanto «*prevé un plazo de cinco años como tope para la liquidación definitiva, por lo que el establecimiento de dos más como plazo de caducidad cubre cualquier contingencia que se pueda producir*».

No obstante, la constatación efectiva de una regulación claramente superada por una realidad social que en tiempos de crisis ha revelado la insuficiencia del plazo reglamentario de vigencia de la afeción, según entendemos, sobre la base de la concepción legal de la actividad urbanística como función pública, una primera aproximación permitiría entender que dado que la ejecución del planeamiento constituye un deber legal que en los procesos reparcelatorios de carácter privado, singularmente por el sistema de compensación, presupone una decisión favorable del propietario a protagonizar el proceso de gestión mediante su incorporación a la Junta de Compensación, la constancia registral de la afeción habría de ser su natural correlato de tal modo que, como resulta de la resolución de 21 de junio de 2017, «*con ello se consigue que el Registro se adecue con exactitud a los cambios (en su caso) efectuados*».

Dando un paso más, si lo que en realidad ha revelado la situación de inactividad del sector inmobiliario es que la afeción y los efectos a ella ligados no dejan de ser una mera ficción cuando la obligación no se cumple no porque no se paguen los gastos de urbanización sino porque su ejecución ni siquiera cabe ser planteada de tal manera que aquellos no llegan a devengarse, cabe formularse la doble hipótesis bien de la modificación del proyecto de urbanización dando lugar a un nuevo importe, bien la procedencia de que, ante una situación de reactivación del proceso de ejecución del planeamiento, pudiera encontrar justificación la extensión de una nueva afeción, lo que, bien es cierto, no encuentra reflejo alguno en el marco normativo aplicable.

Así, en el primer caso, cuando lo que se produce es una modificación del Proyecto de Urbanización o incluso de la asignación de las cuotas de participación por razón de eventuales alteraciones del ámbito de actuación que obliguen a su reasignación, la solución dada por la Dirección General parecería claramente acertada en el caso de que la nueva constancia registral de la afeción reflejara ajustadamente el contenido del cambio producido, no, en cambio, si supusiera una puerta abierta a la reiteración de la situación originaria con su consiguiente alteración.

Sin embargo, en cuanto se pretendiera una renovación no amparada en cambio alguno de la afeción inscrita, no puede olvidarse que la cierta prolongación de los plazos correspondientes a los procesos de urbanización por encima del plazo de vigencia de la afeción de las fincas sujetas a procesos reparcelatorios

manifestada durante el tiempo de inactividad inmobiliaria propia de la crisis económica padecida revela un desajuste entre la realidad y la norma cuando, más allá de no contemplar la renovación de la afección, guarda silencio sobre la posibilidad de su prórroga, por lo demás rechazada por la Dirección General, desajuste cuya corrección, según se entiende, corresponde que sea afrontada por el legislador y no reconociendo un régimen que aun siendo razonable muy discutiblemente encuentra un suficiente respaldo normativo.

En este sentido, igualmente, no puede perderse de vista el marco normativo de referencia que fundamentalmente se encuentra en la base de la doctrina de la Dirección General por estar todas las resoluciones señaladas, con los matices apuntados, en el marco de la legislación urbanística valenciana temporalmente favorable a su práctica a instancias del urbanizador con carácter previo a lo que resulta de la normativa vigente.

IV. EL TERCER ADQUIRENTE DE SUELO REPARCELADO NO SUBROGADO EN EL PAGO DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN CON LA AFECCIÓN CADUCADA³

1. LA CONDICIÓN DE TERCEROS ADQUIENTES, POSEEDORES DE BUENA FE, DE LOS ADQUIENTES DE PARCELAS DE RESULTADO O VIVIENDAS

Una de las situaciones advertidas durante el largo periodo de crisis por el que ha venido pasando el sector inmobiliario es la concerniente a la posición del tercer adquirente de suelo en ámbitos de actuación con el proceso reparcelatorio ya culminado y sin subrogarse en el pago de los gastos de urbanización, a los que, por lo tanto, se obliga el transmitente en tanto no se produzca la terminación de la ejecución material de las obras de urbanización y su correspondiente recepción por parte de la Administración.

La cuestión es así notoriamente relevante por cuanto, ante la incapacidad sobrevenida del transmitente de hacer frente al pago de los gastos de urbanización tantas veces producida durante el indicado periodo, no ha sido extraño constatar la irresistible inclinación tanto de la Administración como de las entidades urbanísticas encargadas de la gestión de dirigirse contra los terceros adquirentes bajo la incorrecta apreciación de que por estar todavía en marcha el proceso de urbanización quedaban obligados a sufragar tales gastos, hasta el punto de considerarlos miembros de las mismas y de llegar a dar curso a procedimientos de apremio para acceder a su cobro.

Nos referimos, por lo tanto, a aquellas situaciones en las que, aprobada la reparcelación e incluso formalizada la recepción de la urbanización con la consiguiente consecuencia de tener que considerarla satisfactoriamente ejecutada por la Junta de Compensación constituida por las personas o entidades que concurrieron a suscribir la escritura de constitución o sus subrogados voluntarios, la Administración o la propia Junta se dirige no ya solo a los adquirentes de parcelas de resultado sino incluso a los de viviendas construidas por los promotores sobre parcelas igualmente adjudicadas en el proyecto de reparcelación, para pedirles que abonen las cuotas insatisfechas por su causante.

Con ello se pretende convertir en agentes urbanizadores de facto a compradores que han pagado un precio por el suelo adjudicado o por las viviendas para las que se dieron licencias de edificación, lo que lleva al absurdo de pretender la transformación de profesionales, empleados públicos, artesanos y cualquier

otra categoría laboral en promotores de la urbanización además ya cobrada en el precio de venta.

A estos efectos, el modo de actuar apuntado a lo que lleva, expresado en términos jurídicos, es al artificio de atribuir la condición de sucesores voluntarios a quienes no son más que terceros poseedores de buena fe, adquirentes a título oneroso de sus parcelas o viviendas que a lo sumo, si estuviera vigente la afección como bien advierte la Resolución de 21 de junio de 2017 al decir que «*la afección urbanística solo podrá perjudicarles en la medida en que resulte inscrita y no haya caducado*», serían subrogados legales para los casos en los que todos los miembros de la Junta resultaren insolventes después de pagar todas sus deudas y ello, como condición esencial, únicamente hasta la cifra de la responsabilidad fijada en la afección, una vez seguido para ello el procedimiento contenido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria al tratarse de créditos de Derecho Público sujetos a ella y al Reglamento General de Recaudación aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio de 2005.

2. LA TRASLACIÓN DE LAS OBLIGACIONES A LOS SUBROGADOS LEGALES

De lo expuesto se deduce que los terceros poseedores adquirentes de parcelas de resultado que no se hubieran subrogado voluntariamente en las cargas de urbanización pendientes o de viviendas construidas en suelos reparcelados no asumen como obligados directos tales cargas de urbanización, a lo que además se une que en ningún caso adquieren la condición de miembros de la Junta de Compensación, siendo su condición de terceros la que les hace responsables solo hasta el límite de la responsabilidad inscrita y ello, según lo dicho, después de que los miembros de la Junta hagan frente solidariamente a las deudas propias del resto de sus miembros que incumplan sus obligaciones, una vez seguido el procedimiento marcado por las Leyes y decretada la vía de apremio por el Ayuntamiento en un acto sujeto al régimen ordinario de recursos.

Por lo tanto, antes de reclamar a terceros, hay que reclamar en primer lugar a los miembros de la Junta de Compensación.

No cabe, por ello, que con base en el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, que se refiere a la subrogación legal de los terceros adquirentes en procesos de urbanización, pretenda justificarse su mandato normativo según su verdadera finalidad para llevar a la quimera de que los terceros adquirentes de las parcelas de resultado o de las viviendas quedan incorporados de pleno derecho a la Junta de Compensación, lo que resulta rigurosamente inadmisible tanto por razones que podrían calificarse de sociológicas —según ello todos los españoles cuyas propiedades provengan de actuaciones sistemáticas por compensación reunirían tal condición de miembros de una Junta de Compensación—, como en términos económicos en cuanto se transformarían en promotores urbanísticos quienes, en el segundo de los supuestos apuntados, habrían adquirido viviendas autorizadas después de recibida la urbanización o ejecutada solidariamente, o, en fin, por razones estrictamente jurídicas toda vez que la figura de los terceros procedentes de procesos reparcelatorios se corresponde con la de los subrogados legales hasta el importe de las afecciones urbanísticas inscritas y mientras estén vigentes, no en sucesores voluntarios salvo asunción de la deuda por ellos, con el consentimiento de los acreedores.

Por tanto, salvo asunción expresa de los terceros estos se sitúan fuera de la relación jurídica urbanizadora y, en consecuencia, jamás cabe pretender atribuirles la condición de ser miembros de la Junta de Compensación al tratarse de terceros poseedores con una afección vigente o caducada, supuesto, este último, en el que carecerían de responsabilidad tanto real como personal.

Además siendo las obras de urbanización identificables con la ejecución de una obra pública, los medios para su financiación tanto por el procedimiento conforme al cual son exigibles como por su destino son igualmente ingresos de Derecho Público por lo que es necesario que se acomoden al vigente Reglamento General de Recaudación resultante del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio de 2005, en cuanto su artículo 1.1 contiene el desarrollo para la obtención de recursos de naturaleza pública de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, los cuales llevan consigo la obligada acomodación a sus preceptos ya que el cobro de los gastos de urbanización en beneficio de otros propietarios ante un tercero adquirente de bienes ya reparcelados se corresponde con el cobro de «recursos de naturaleza pública».

La cuestión es por lo tanto la de hacer frente a la interpretación según la cual se considera que la mera condición de titular de suelos reparcelados incluidos dentro del ámbito produce por sí sola y de modo automático la sustitución del primitivo deudor por el nuevo, que es el comprador, como nos hemos anticipado a tratar en este epígrafe.

A tal efecto debe señalarse que los terceros adquirentes podrán ser subrogados legales por incumplimiento del deudor, esto es responsables, pero no deudores, lo que supone una distinción esencial tanto en el orden civil como en el de la gestión administrativa de apremio, que se destaca en los artículos 41 sobre los responsables solidarios y, en particular, el artículo 43 de la Ley General Tributaria que se refiere a los responsables subsidiarios.

Así, dentro de éste último, se contempla en la letra d) a «*los adquirentes de bienes afectos por ley al pago de la deuda tributaria*», debiendo recordar que el artículo 2, párrafo segundo, del Reglamento de Recaudación, para evitar equívocos en la terminología, se cuida de decir que «*a efectos de este Reglamento, todos los créditos de naturaleza pública a que se refiere este artículo se denominarán deudas*»; esto es, no sería de recibo considerar inaplicable la Ley General Tributaria por el hecho de que en este caso no se está ante la exacción de un tributo.

Con expresiones terminantes se pronuncia al respecto el Tribunal Supremo en la Sentencia de 14 de noviembre de 1996 (*RJ* 1996, 8611) cuando, con aplicación del artículo 41.2 de la Ley General Tributaria, el artículo 11.2 del Reglamento entonces vigente de 1968 y la Instrucción General de 1969, dice lo siguiente:

«*(...) la actuación de la Administración Tributaria incide en una transgresión total del procedimiento, porque ignora o incumple, el requisito legal de dictar el "acto administrativo de derivación de responsabilidad", repetido y expresamente mencionado en los siguientes preceptos:*

Artículo 41, apartado 2, de la Ley General Tributaria que meridianamente dispone: "La derivación de la acción tributaria contra los bienes afectos exigirá acto administrativo notificado reglamentariamente, pudiendo el adquirente hacer el pago, dejar que prosiga la actuación o reclamar contra la liquidación practicada o contra la procedencia de dicha derivación".

Artículo 11, apartado 2 del Reglamento General de Recaudación de 1968: «El acto administrativo de derivación de responsabilidad, como

declarativo que es de ésta, será dictado por el órgano a quien corresponda la determinación de la deuda tributaria. El procedimiento recaudatorio concluye con la declaración de insolvencia del primero obligado al pago. Como consecuencia de aquel acto, el responsable subsidiario, como tal declarado, pasa a ocupar el lugar de dicho primer obligado, como titular de la liquidación, que le será notificado a efectos de su pago en período voluntario (es decir sin recargo de apremio y costas como pretende la Administración) y con todos los demás derechos inherentes a tal titularidad".

Y, por último la Regla 7^a de la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad de 1969, que también dispone: "1. Existiendo bienes o derechos afectos por la Ley al pago de una deuda tributaria, si los obligados principalmente al pago resultasen insolventes, la Tesorería lo pondrá en conocimiento del correspondiente órgano gestor para que se derive contra los adquirentes de aquéllas la acción tributaria. 2. El acto administrativo de derivación de la responsabilidad determinará la cantidad exigible al responsable dentro del límite señalado para la afección de los bienes o derechos, se trasladará a la Tesorería, y ésta acordará se proceda como dispone el artículo 124, f)". Este último precepto regula el modo de proceder cuando los bienes afectos se hallen inscritos en el Registro a nombre de un tercero.

El total incumplimiento de las normas reproducidas, lleva a declarar la nulidad de todas las actuaciones recaudatorias».

Por consecuencia, tanto los adquirentes de parcelas resultantes como de viviendas en ningún caso son deudores principales frente a la Junta sino que, a la vista de lo expuesto, pasarían a ser responsables subsidiarios en el caso de que la vendedora incumpliera sus obligaciones y dirigidos contra ella los medios de ejecución resultara insolvente y no se ejecutara la obra por el resto de los miembros de la Junta responsables solidarios y directos.

Pero, como condición previa, todas estas circunstancias han de ser previamente notificadas al responsable subsidiario con justificación de los trámites realizados y su resultado, además de acreditarse que el procedimiento se ha dirigido contra todos los miembros de la Junta en igualdad de condiciones. Sólo de darse estas circunstancias y hasta el límite de la responsabilidad inscrita, no por lo tanto respecto de las garantías constituidas ya canceladas, cabría ejercitar la acción de derivación frente al responsable subsidiario, lo que evidentemente es imposible en el caso de que la afección hubiera caducado.

Debe recordarse en este punto también que una Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1987 dice que, «Cuando se pretende por el apelante que el Ayuntamiento debe dirigirse contra los propietarios —terceros adquirentes— parece querer olvidarse que se encuentra en vigor todavía la relación jurídica urbanizadora que liga al Ayuntamiento con el promotor y no con los propietarios», lo que significa que los terceros adquirentes en ningún caso son promotores sino terceros hipotecarios sin la condición de subrogados en caso de caducidad de la afección.

Por eso la calificación de los terceros adquirentes como responsables subsidiarios no es meramente formal sino que trasciende al ámbito de la ejecución ya que, como dice el párrafo primero del artículo 168 de la Ley General Tributaria, cuando la deuda está garantizada «se procederá en primer lugar a ejecutar la garantía (...».

Es decir, el orden de ejecución viene legalmente predeterminado por la ejecución del bien que garantiza la obligación, alterándose en otro caso radicalmente

el orden de proceder en cuanto debe recaer exclusivamente sobre el bien que soporta la garantía.

Lo que se corrobora en el orden urbanístico ya que el tercer poseedor del bien adquirido, a partir del título reparcelatorio, queda subrogado en la obligación de su deudor principal, cuando existe una garantía calificada por la Ley del Suelo vigente como carga real, lo que significa que opera exclusivamente sobre ella, si estuviera vigente y hasta el límite de ella, siguiendo el modelo de la hipoteca de máximo mediante la cual el tercer poseedor que no es deudor personal responde en lugar de él, pero tan solo hasta la cifra máxima resultante de la afección inscrita, sin que sea admisible su superación ya que sería contrario al principio de seguridad jurídica que un tercero en los procesos reparcelatorios se viera obligado a soportar importes mayores de los que resultan de los límites de responsabilidad inscritos cuando adquirió su derecho, al estar protegido por la fe pública registral mientras no preste su consentimiento en contra en escritura pública, ya sea el adquirente de una parcela para edificar, ya el de una vivienda construida o por construir, ya sea, por fin, una empresa constructora, o un empleado, por ejemplo, de farmacia.

Por tanto, las limitaciones resultantes de la Ley General Tributaria de los preceptos relacionados constituyen límites imperativos que si podrían ser desconocidos por una Junta de Compensación, que se limita a solicitar la iniciación de la vía de apremio, son en cambio de inexcusable aplicación por la Administración Territorial bajo cuya tutela aquella actúa.

V. LA POSICIÓN DE LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN

1. LA NATURALEZA DE LA JUNTA Y SU PROYECCIÓN SOBRE LOS TERCEROS POSEEDORES

Una Junta de Compensación es una entidad que, aún teniendo personalidad jurídica independiente de la de sus miembros y participando de una naturaleza administrativa, no es más que una reunión de propietarios que genera entre quienes la componen una relación jurídica propia creada para resolver sus obligaciones.

Si esto parece que inevitablemente es así, la Junta está sujeta a las consecuencias de las decisiones administrativas que han de insertarse en el estatuto jurídico de la propiedad definido por el legislador, de modo que no puede impulsar un procedimiento de apremio en cualquier vía contra los adquirentes sucesivos por título de compra en el contexto de un acto de reparcelación inscrito, haciendo caso omiso de que la responsabilidad de los terceros adquirentes es subsidiaria y que, en todo caso, frustrada la acción ejecutiva contra el deudor, frente al tercer poseedor solo puede acudir si está vigente la garantía que le afecta, hasta el límite de la responsabilidad inscrita y tan solo contra el bien adquirido.

Así ha de entenderse toda vez que, a partir de la distinción esencial entre deuda y responsabilidad, el tercer poseedor podrá ser responsable subsidiario mientras subsista la garantía inscrita pero nunca deudor personal, salvo asunción de la deuda, y en todo caso tan solo con el bien sobre el que se constituyó la garantía.

Todo ello no es presupuesto irrelevante, ni en modo alguno el procedimiento que se siga es un trámite insignificante.

2. LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA OBLIGACIÓN Y SU INCIDENCIA PROCESAL

Al hilo de lo expuesto hasta este punto ha de tomarse pues conciencia de que las iniciativas de la naturaleza de las comentadas son radicalmente incompatibles con la compleja estructura de las relaciones jurídicas derivadas de la ejecución del planeamiento, en particular cuando los afectados son terceros hipotecarios.

La configuración del planeamiento como función pública ha ideado una serie de estructuras para asegurar su ejecución, pero cuando lo hace ni puede prescindir del haz complejo de las relaciones obligacionales resultantes del Derecho civil ni tampoco, por supuesto, de las propias instituciones urbanísticas.

Desde las primeras, es decir, desde las procedentes del Derecho civil, es inevitable reconocer que las relaciones jurídicas se conciernen entre personas y que la sucesión en ellas viene marcada por las reglas de modificación de las mismas, de tal modo que cuando se alteran sus términos el juego de la novación exige el cumplimiento de unas pautas obligadas y, a su vez, el ordenamiento jurídico, que crea el principio de subrogación legal, al mismo tiempo marca unas diferencias entre obligados y terceros poseedores. Así tiene lugar sin transformar la naturaleza de la obligación y distinguiendo entre el deudor y sus sucesores voluntarios y los posteriores adquirentes, que son responsables hasta el límite de la garantía inscrita para el caso de insolvencia definitiva del deudor.

Es decir, no es una obligación universal aunque nazca *propter rem*, sino una responsabilidad concretada en el objeto respecto del que se le traslada la responsabilidad.

Así viene a decirlo la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2003 según la cual «*la responsabilidad por adquisición de bienes afectados por la Ley al pago de deudas tributarias es subsidiaria, aunque se diferencia del régimen general de este tipo de responsabilidad por su carácter real, es decir, porque el responsable subsidiario, el adquirente del bien, sólo responde, en este caso, con los bienes adquiridos afectos por Ley al pago del tributo y sólo con ellos; todo lo cual viene a reforzar el que la afección se interpreta desde el plano de la responsabilidad como así se infiere, además, del artículo 62.2 del Reglamento General de Recaudación de 1990*».

En definitiva, se han de enlazar de manera precisa las instituciones civiles con las urbanísticas poniendo a cada sujeto en la posición que le corresponde; esto es, los terceros poseedores son responsables hasta el límite de la responsabilidad inscrita y después de que el deudor resulte insolvente o en la parte que resultó insuficiente para cubrir la deuda, y ello siempre que la carga frente a ellos conste vigente.

Así resulta, por otra parte, de la propia jurisprudencia recaída en la materia, de tal manera que incluso de ejercitarse en vía civil se reivindica la competencia judicial y se exige la estricta sujeción al régimen civil en un proceso contradictorio desde la igualdad entre las partes.

Y en el mismo sentido pueden citarse las Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2002 y 19 de diciembre de 2003.

En efecto, el artículo 120 de la Ley Hipotecaria aplicable también a los procedimientos de apremio, dice que «*fijada en la inscripción la parte de crédito de que deban responder los bienes hipotecados, no se podrá repetir contra ellos con perjuicio de tercero sino por la cantidad a que respectivamente estén afectos y la que a la misma corresponda por razón de intereses, con arreglo a lo prescrito en los artículos anteriores*».

El 121 siguiente añade que lo dispuesto en el anterior «*se entenderá sin perjuicio de que, si la hipoteca no alcanzase a cubrir la totalidad del crédito,*

pueda el acreedor repetir por la diferencia contra las demás fincas hipotecadas que conserve el deudor en su poder, pero sin prelación en cuanto a dicha diferencia (...).

Y por fin el artículo 221 del Reglamento Hipotecario, referido precisamente al supuesto idéntico al contemplado del tercer poseedor, dice que «*distribuido el crédito hipotecario entre varias fincas, conforme a los artículos 119 y siguientes de la Ley, si alguna de ellas pasare a tercer poseedor, este podrá pagar al acreedor el importe de la responsabilidad especial de la misma y, en su caso, el de los intereses correspondientes y exigir la cancelación de la hipoteca en cuanto a la finca o fincas liberadas*».

Lo que trasladado al orden administrativo exige, conforme a lo dicho por la Ley General Tributaria en cuanto se intenta repercutir sobre quien no es deudor personal, el planteamiento de la acción de responsabilidad de derivación, lo que, por otro lado, supone que su contravención inevitablemente habría de ser entendida como expresión del ejercicio de la potestad administrativa en su máxima expresión (exacción y embargo) al margen de las normas dictadas por el procedimiento al efecto establecido, en contra del administrado y de la protección que el ordenamiento jurídico le concede a través de la seguridad jurídica que el mismo diseña. En este sentido, la iniciación y desarrollo de un procedimiento contra el patrimonio de un particular en una forma no prevista por el ordenamiento jurídico permite recordar, como resulta de las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2003 (*RJ* 2003, 2814) y 25 de septiembre de 2007 (*RJ* 2007, 6285) que «*la elusión de los controles que el propio procedimiento establece sobre el fondo del asunto, [y] en esos casos, la actuación de la autoridad o funcionario no se limita a suprimir el control formal de su actuación administrativa, sino que con su forma irregular de proceder elimina los mecanismos que se establecen precisamente para asegurar que su decisión se sujeta a los fines que la Ley establece para la actuación administrativa concreta en la que adopta su resolución*».

CONCLUSIONES

I. En cuanto se refiere a la nueva constancia de la afección registral al pago de los gastos de urbanización, la Resolución de 21 de junio de 2017 plantea, cuando se sitúa en el contexto de las precedentes de 31 de enero, 26 de mayo y 13 de junio de 2014, todas ellas situadas en el marco de la legislación urbanística valenciana temporalmente favorable a su práctica a instancias del urbanizador con carácter previo a lo que resulta de la normativa vigente, la paradoja que concurre en aquellos ámbitos de aplicación en los que no siendo contemplada expresamente su admisión por el legislador estatal tampoco lo sea por el autonómico.

II. La prolongación de los plazos correspondientes a los procesos de urbanización por encima del plazo de vigencia de la afección de las fincas sujetas a procesos reparcelatorios manifestada durante el tiempo de inactividad inmobiliaria propia de la crisis económica padecida en los últimos años revela un desajuste entre la realidad y la norma cuando, más allá de no contemplar la renovación de la afección, guarda silencio sobre la posibilidad de su prórroga, por lo demás rechazada por la Dirección General, desajuste cuya corrección, según se entiende, corresponde que sea afrontada por el legislador y no reconociendo un régimen que aun siendo razonable carece de respaldo normativo.

III. Desde otro punto de vista, la Resolución de 21 de junio de 2017 permite también abordar la posición del tercer adquirente de suelo reparcelado cuando, pese a no haberse subrogado voluntariamente en el cumplimiento de la obligación de urbanizar por haber sido retenida por su transmitente, asiste sin embargo a la reclamación que en no pocas ocasiones se le dirige tanto por la Administración como por las Juntas de Compensación a fin de hacer frente directamente o en vía ejecutiva de apremio al pago de los gastos de urbanización, lo que así tiene lugar con el riesgo de eludir las normas procedimentales de obligado cumplimiento y que para llegar a tal punto han de ser previamente observadas.

IV. A tal efecto, las aludidas normas de procedimiento imponen tener presente que no cabe impulsar un procedimiento de apremio en cualquier vía contra los adquirentes sucesivos por título de compra en el contexto de un acto de reparcelación inscrito, haciendo caso omiso de que la responsabilidad de los terceros adquirentes es subsidiaria y que, en todo caso, frustrada la acción ejecutiva contra el deudor, frente al tercer poseedor solo puede acudir si está vigente la garantía que le afecta, hasta el límite de la responsabilidad inscrita y tan sólo contra el bien adquirido.

ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 18 de marzo de 1987
- STS de 14 de noviembre de 1996
- STS de 18 de marzo de 2002
- STS de 5 de marzo de 2003
- STS de 9 de abril de 2003
- STS de 19 de diciembre de 2003
- STS de 25 de septiembre de 2007
- RDGRN de 31 de enero de 2014
- RDGRN de 26 de mayo de 2014
- RDGRN de 13 de junio de 2014
- RDGRN de 25 de abril de 2017
- RDGRN de 21 de junio de 2017

BIBLIOGRAFÍA

- ARNAIZ EGUREN, R., *El hecho urbanístico y su tratamiento en el derecho positivo*, Ed. Civitas, 2014.
- GARCÍA GARCÍA, J. M., *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario, Tomo V, Urbanismo y Registro*, Civitas, 1999.
- LANZAS MARTÍN, E., El requisito de firmeza de los actos administrativos de naturaleza urbanística, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 762, 2017, 2092-2106.
- LASO MARTÍNEZ, J. L., *Afecciones registrales. Aplicaciones tributarias y urbanísticas*, Ed. Centro de Estudios del Colegio de Registradores, 2005.
- *Gastos de urbanización, procesos concursales y derivaciones patrimoniales*, Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles España, 2011.
- Ambigüedades y contradicciones de las deudas por gastos de urbanización en los procesos concursales, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 746, 2014, 3439-3450.

- Constancia registral de los créditos por gastos de urbanización en los procesos concursales, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 723, 2011, 2997-3003.
- Gastos de urbanización, procesos concursales y derivaciones registrales, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 719, 2010, 1356-1363.

NOTAS

¹ LANZAS MARTÍN, E., El requisito de firmeza de los actos administrativos de naturaleza urbanística, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 762, 2017, 2092-2106.

² GARCÍA GARCÍA, J. M., Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario, Tomo V, Urbanismo y Registro, Civitas, 1999, 197.

³ Sobre la constancia registral de la afección al pago de los gastos de urbanización resultante de interés la obra de ARNAIZ EGUREN, R., *El hecho urbanístico y su tratamiento en el derecho positivo*, Ed. Civitas, 2014, así como las dos monografías sobre la materia de LASO MARTÍNEZ, J. L., *Afecciones registrales. Aplicaciones tributarias y urbanísticas*, Ed. Centro de Estudios del Colegio de Registradores, 2005, y *Gastos de urbanización, procesos concursales y derivaciones patrimoniales*, Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles España, 2011, al igual que los siguientes trabajos del mismo autor publicados en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*: Ambigüedades y contradicciones de las deudas por gastos de urbanización en los procesos concursales, núm. 746, 2014, 3439 a 3450, Constancia registral de los créditos por gastos de urbanización en los procesos concursales, núm. 723, 2011, 2997 a 3003, Gastos de urbanización, procesos concursales y derivaciones registrales, núm. 719, 2010, 1356 a 1363.